FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS fremsat den 12. juni 1990 *

Høje Domstol.

1. Kommissionen har i denne sag nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 30 og Rådets direktiv 77/93/EØF (EFT L 26, s. 20), idet den har forbudt import af grapefrugt fra andre medlemsstater via grænseovergange på landjorden. Ifølge artikel 1, stk. 1, i direktiv 77/93 vedrører det »foranstaltninger til beskyttelse mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter fra andre medlemsstater eller fra tredjelande«. Artikel 4, stk. 2, bestemmer:

»Medlemsstaterne kan:

a) foreskrive, at de i bilag III, del B, anførte planter, planteprodukter eller andre dem vedrørende objekter ikke må føres ind på deres område

...«

I bilag III. B er der i forbindelse med navnet »Italien« anført benævnelsen »citrusplanter«. Det er ubestridt, at dette udtryk omfatter grapefrugt.

2. I begyndelsen af firserne kunne grapefrugt indføres til Italien via et vist antal indgangssteder ved veje, jernbaner, lufthavne og havne. Den italienske lovgivning herom blev senere ændret flere gange; således den 18. januar 1985, hvor en ministeriel bekendtgørelse blev udstedt (jfr. GURI nr. 17 af 21.1.1985, s. 425), hvorefter indførsler af grapefrugt til Italien skulle finde sted via fem havne, benævnt med navn. Samtlige andre indgangssteder — i 1980 var antallet stort — var derefter lukket for de nævnte indførsler. Antallet af havne, hvorigennem grapefrugt kunne indføres til Italien, er derefter blevet forhøjet lidt, mens de øvrige indgangssteder er forblevet lukket for disse indførsler.

3. Nedsættelsen af antallet af indgangssteder, hvorigennem grapefrugt kunne indføres til Italien, fandt sted på baggrund af en eksponentiel vækst i mængden af grapefrugt, der blev indført fra andre medlemsstater. De tal, som Kommissionen på Domstolens anmodning har fremlagt, viser, at selv om hovedparten af den grapefrugt, der indførtes til Italien mellem 1980 og 1989, var indført fra tredjelande, var de mængder, der indførtes fra andre medlemsstater — herunder grapefrugt produceret i ikke-medlemsstater — steget fra 85 000 kg i 1980 til 6 184 000 kg i 1983. Jeg skal her påpege, at der den 8. marts 1984 blev udstedt en ministeriel bekendtgørelse (jfr. GURI nr. 83 af 23.3.1984,

* Originalsprog: engelsk.

s. 2505), hvori der for første gang blev fastsat en særlig ordning for grapefrugt og foretaget en væsentlig ændring af antallet af autoriserede indgangssteder i Italien. I 1988 var indførslerne fra andre medlemsstater faldet til 167 000 kg. Det følgende år blev der end ikke indført grapefrugt til Italien fra andre medlemsstater.

4. Kommissionen har oplyst — uden at den italienske regering har bestridt det — at indførslerne af grapefrugt fra andre medlemsstater hovedsageligt fandt sted over land, mens indførslerne fra tredjelande som hovedregel fandt sted ad søvejen. Regeringen har medgivet, at den italienske produktion af grapefrugt er begrænset og ikke kan opfylde efterspørgslen.

5. Den italienske regerings befuldmægtigede har under den mundtlige forhandling fremhævet, at indførslerne til Italien af grapefrugt fra andre medlemsstater ifølge de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt, var højere i 1986 end i 1985. Han har ligeledes anført, at de manglende indførsler fra andre medlemsstater i 1989 skyldtes udstedelsen den 30. marts 1988 af en ministeriel bekendtgørelse (jfr. GURI nr. 107 af 9.5.1988, s. 11), hvorved der foruden en forhøjelse af antallet af havne til syv, hvorigennem grapefrugt kunne indføres til Italien, blev stillet som supplerende betingelse, at indførslerne af grapefrugt skulle transporteres direkte til Italien uden om tredjelande.

6. Dette forbud mod indirekte indførsler er ikke blevet anfægtet af Kommissionen i forbindelse med dens søgsmål, men det synes at fratage Kommissionens søgsmål en stor del af dets genstand. Såfremt den anfægtede foranstaltning i dette tilfælde, nemlig forbuddet mod at indføre grapefrugt fra andre medlemsstater via grænseovergange på landjorden, bliver erklæret ulovlig vil ophævelsen af forbuddet næppe have nogen virkning, såfremt forbuddet mod indirekte indførsler fortsat opretholdes. Da Frankrig er den eneste medlemsstat, der har fælles grænse med Italien, vil resultatet ganske enkelt være at åbne grænsen for indførsel af grapefrugt, der er produceret i Frankrig; selv om Frankrig tilsyneladende producerer citrusfrugter, er det ikke på grundlag af de oplysninger, som Domstolen er i besiddelse af, klart, om Frankrig producerer grapefrugt. Man kan derfor tvivle på, om denne sag har praktiske virkninger.

7. Ikke desto mindre bør Domstolen efter min opfattelse tage stilling til den tilsidesættelse af fællesskabsretten, som Kommissionen har gjort gældende, selv om den italienske regering ikke har hævdet det modsatte. Den nærmere rækkevidde og virkninger af forbuddet mod indirekte indførsler er ikke åbenbare på baggrund af de oplysninger, som Domstolen er i besiddelse af. Man kan ikke udelukke muligheden af, at indførslerne af grapefrugt kan påvirkes af forbuddet mod indførsler over land uafhængigt af forbuddet mod indirekte indførsler. Hertil kommer, at Domstolens afgørelse i denne sag kan anvendes i forbindelse med vurderingen, om forbuddet mod indirekte indførsler er lovligt, og således komme et særskilt søgsmål vedrørende dette forbud i forkøbet. Jeg vil derfor vende tilbage til spørgsmålet, om den Italienske Republik har handlet lovligt ved at kræve, at indførsler af grapefrugt skal ske ad søvejen.

8. De restriktioner, som sagen omhandler, blev angiveligt indført for at forhindre indslæbning i Italien af skadegørere, fordi de italienske citrusfrugter efter sigende er blandt de sundeste i verden. Den italienske regering har anført, at udstedelsen af sådanne forbud er hjemlet i artikel 4, stk. 2, litra a), og bilag III. B.1 i direktiv 77/93. Ifølge regeringens opfattelse er kravet om, at grapefrugt kun kan indføres via havne, den eneste måde, hvorpå en egentlig fytosanitær kontrol kan gennemføres. En sådan kontrol skal ifølge regeringen gennemføres på det tidspunkt, hvor lasten ankommer til havnen og skal losses. Det er upraktisk at gennemføre kontrollen, når en grænse passeres, fordi der mangler kvalificeret personale, fordi partierne ikke let kan aflæsses og undersøges under fysisk isolerede forhold, hvilket er nødvendigt for at afsløre skadegørerne. Ydermere gør en losning i havnene det ifølge den italienske regering lettere at afsløre citrusfrugter, der er skjult blandt andre typer frugt. Smittefaren fra ulovligt indført frugt anser den italienske regering for at være særlig høj.

9. Rådet har, da det udstedte artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 77/93 anerkendt, at der eksisterer de særlige fytosanitære risici, navnlig ved indførsel af citrusfrugter. Kommissionen bestrider ikke, at der er behov for en skærpet kontrol til sikring af, at indført grapefrugt ikke skjuler skadegørere, men den fastholder, at de foranstaltninger, som den italienske regering har truffet til at nå dette mål, er uforholdsmæssige og diskriminerende; uforholdsmæssige derved, at italienske citrusafgrøders sundhed kan beskyttes ved hjælp af andre midler, som berører samhandelen i Fællesskabet mindre; diskriminerende derved, at de er mere byrdefulde for indførsler fra andre medlemsstater end indførsler fra tredjelande. Kommissionen har anført, at lukningen af samtlige grænseovergange på landjorden for indførsel af grapefrugt til Italien er i strid med såvel direktiv 77/93 som Traktatens artikel 30.

10. Kommissionen har såvel i åbningsskrivelsen som i den begrundede udtalelse behandlet et vist antal åbenbare indvendinger mod en sådan konklusion. For det første har Kommissionen anført, at selv om grapefrugt normalt har oprindelse i tredjelande, finder artikel 30 anvendelse, så snart den er bragt i fri omsætning i en medlemsstat, jfr. Traktatens artikel 9, stk. 2, og sag 41/76, Donckerwolcke, præmis 17 og 18 (Sml. 1976, s. 1921). Domstolen har i sag 8/74 Dassonville (Sml. 1974, s. 837) fastslået, at medlemsstaterne ikke uden en rimelig begrundelse kan diskriminere mellem produkter, der er i fri omsætning i Fællesskabet, og produkter, der indføres direkte fra tredjelande. Grapefrugt er ganske vist omfattet af den fælles markedsordning for frugt og grønsager i forordning (EØF) nr. 1035/72 (EFT 1972 II, s. 423) med senere ændringer, men artikel 30 er en integrerende del af denne ordning. Den italienske regering har ikke bestridt dette.

11. Derfor og på baggrund af det forhold, at virkningen af den anfægtede italienske lovgivning er at gøre det vanskeligere at indføre grapefrugt til Italien, i det mindste fra visse andre medlemsstater, falder lovgivningen ind under Traktatens artikel 30, medmindre den er begrundet i henhold til

artikel 36. Den italienske regering har anført, at artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 77/93 uafhængigt af artikel 36 giver de pågældende medlemsstater en generel og ubegrænset hjemmel til at forbyde import af grapefrugt. Dette argument må jeg afvise. De beføjelser, som er givet medlemsstaterne i direktivet, skal udøves i overensstemmelse med Traktaten. I dette tilfælde betyder det, at restriktionerne for indførsler fra andre medlemsstater skal være berettiget i henhold til Traktatens artikel 36, for så vidt de er nødvendige af hensyn til plantesundheden. Er dette ikke rigtigt, eller er formålet med artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 77/93 at fravige Traktatens artikel 30 under omstændigheder, der ikke falder ind under artikel 36, skal artikel 4, stk. 2, litra a), i stedet for vurderes i lyset af fællesskabsinstitutionernes forpligtelse til »at respektere de frie varebevægelser inden for Fællesskabet, som er et af fællesmarkedets grundlæggende principper«, jfr. sag 37/83 Rewe-Zentrale mod Landwirtschaftskammer Rheinland, præmis 18, Sml. 1984, s. 1229).

12. Jeg mener ikke, at det er nødvendigt i denne sammenhæng at undersøge spørgsmålet, om artikel 4, stk. 2, litra a) i direktiv 77/93 er gyldig, da bestemmelsen — korrekt fortolket — under ingen omstændigheder er i strid med Traktaten. Da bestemmelsen giver visse medlemsstater hjemmel til at fravige det grundlæggende princip om frie varebevægelser, skal artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 77/93 fortolkes indskrænkende. Det betyder navnlig, at den skal forstås således, at den kun tillader restriktioner for indførsler fra andre medlemsstater, når de generelle retsprincipper — navnlig om proportionalitet og ligebehandling — er overholdt. Den kan således ikke fortolkes, som om det er tilladt at indføre restriktioner for indførsler, der går ud over, hvad der er nødvendigt for at forhindre indslæbning af skadegørere, eller som diskriminerer vilkårligt mellem indførsler fra andre medlemsstater og indførsler fra tredjelande. Artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 77/93 skal dog forstås således, at når artiklen under visse betingelser indeholder hjemmel til et fuldstændigt forbud mod import af citrusfrugter, er det tilladt at indføre mindre strenge restriktioner, når det derved er muligt at forhindre indslæbning af skadegørere i den pågældende medlemsstat.

13. Artikel 4, stk. 2, litra a), er ganske enkelt udtryk for, at fællesskabslovgiver har erkendt, at citrusfrugter er udsat for sygdomme, som der kan være behov for en særlig beskyttelse imod. Direktivet bliver derved mere omfattende og får karakter af at være en kodeks for beskyttelsesforanstaltninger, der kan træffes mod indslæbning af skadegørere på planter. Formålet med bestemmelsen er dog efter min mening ikke at skabe undtagelser til Traktatens regler om frie varebevægelser i tilfælde, hvor der tidligere ikke fandtes sådanne undtagelser.

14. Hovedproblemet er derfor, om Italien kunne have beskyttet sine citrusafgrøder mod indslæbning af skadegørere fra udlandet ved hjælp af foranstaltninger, der ville have en mindre skadelig indflydelse på samhandelen inden for Fællesskabet. Besvarelsen af dette spørgsmål afhænger af, om det i forbindelse med indførsel af grapefrugt er

muligt i praksis at foretage de nødvendige undersøgelser ved andre indgangssteder end i havnene. Det påhviler den italienske regering at godtgøre, at spørgsmålene skal besvares benægtende, jfr. sag 251/78, Denkavit Futtermittel, præmis 24 (Sml. 1979, s. 3369).

15. Jeg skal derfor vende mig til spørgsmålet om, hvorvidt den italienske regering har godtgjort, at det i praksis ikke er muligt at underkaste grapefrugt, der føres ind i Italien over land, en kontrol, der sikrer, at de ikke medfører plantesygdomme. Kommissionen har i sin åbningsskrivelse og i den begrundede udtalelse foreslået et antal måder at gøre dette på. Disse forslag er ikke blevet gentaget i stævningen eller i replikken, om end det er relevant at gennemgå dem i forbindelse med vurderingen af, om den italienske regering har godtgjort, at den anfægtede lovgivning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

16. Kommissionen har medgivet, at det er nødvendigt at aflæsse frugterne for at kunne gennemføre en korrekt kontrol, og den medgiver endog, at dette kan være vanskeligere ved grænseovergange på landjorden end i havne. Den foreslår imidlertid, at produkterne plomberes ved passagen af grænsen og derefter kontrolleres på italiensk område på et mere passende sted, måske i en havn, såfremt der er en i nærheden.

17. I denne sammenhæng har Kommissionen i replikken henvist til artikel 11, stk. 3, i direktiv 77/93, som ændret ved artikel 1, stk. 7, i direktiv 88/572/EØF (EFT L 313, s. 39), som medlemsstaterne skulle efterkomme senest den 1. januar 1989. Ifølge den sidstnævnte bestemmelse skulle medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger for at sikre, at gennemførelsen af kontrol ved grænsen for at sikre overholdelse af direktivets artikel 4 gradvist kunne afvikles. Ifølge artikel 11, stk. 3, skal denne kontrol »foretages på planters, planteprodukters eller andre objekters bestemmelsessted eller på et andet udpeget sted, der bør vælges, så der mindst muligt gribes forstyrrende ind i de pågældende planters, planteprodukters eller andre objekters forsendelse«. Selv om de italienske myndigheder har ret til at kræve, at de partier, der indføres over land, aflæsses ved grænsen, har Kommissionen anført, at det under alle omstændigheder påhviler transportvirksomhederne at transportere produkterne på en sådan måde, at dette er muligt. Resultatet heraf vil ikke altid være urimelige forsinkelser.

18. Kommissionen er heller ikke overbevist om, at der i Italien ikke findes et tilstrækkeligt antal kvalificerede personer til at gennemføre kontrol ved grænseovergangene på landjorden. Efter dens opfattelse kan Italien uden urimelige omkostninger sikre sig, at kontrollørerne er til stede på bestemte tidspunkter, eventuelt via en forudgående meddelelse fra transportvirksomhederne om, at der er brug for kontrolpersonalets tilstedeværelse, på samme måde som ved skibes ankomst, der åbenbart meddeles på forhånd. Kommissionen har fremhævet, at fytosanitære sagkyndige ifølge italiensk lovgivning skal være til stede ved et vist antal grænseovergange på landjorden, og har anført, at det ikke vil være vanskeligt at uddanne disse sagkyndige til at undersøge grapefrugt.

19. Den italienske regering har efter min opfattelse ikke påvist, at disse forslag er ufornuftige. Den har ganske enkelt anført, at det medfører overdrevent indviklede forhold, organisationsvanskeligheder og omkostninger såvel for importørerne som for de myndigheder, der skal gennemføre den krævede kontrol. Regeringen har tilføjet, at Kommissionen overskrider sin kompetence, idet den søger at påvirke organisationen af den italienske administration.

20. Disse indvendinger finder jeg ikke overbevisende. Kommissionen søger ikke at påvirke de interne administrative forhold i Italien, men søger ganske enkelt at godtgøre, at de restriktioner, som de italienske myndigheder har indført vedrørende indførsel af grapefrugt, er uforholdsmæssige, fordi det angivne formål kan nås ved hjælp af andre foranstaltninger, der er mindre skadelige for samhandelen inden for Fællesskabet.

21. Vedrørende spørgsmålet om omkostninger og administrative vanskeligheder har Domstolen klart fastslået i sag 104/75 de Peijper, præmis 18 (Sml. 1976, s. 613), at Traktatens artikel 36 ikke kan påberåbes som begrundelse for en lovgivning eller praksis, der medfører restriktioner for de frie varebevægelser, der »væsentligst skyldes et ønske om at begrænse den administrative byrde eller de offentlige udgifter, medmindre denne byrde eller disse udgifter uden nævnte lovgivning eller praksis klart ville overskride grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges«.

22. Efter min opfattelse har den italienske regering ikke godtgjort, at tilladelsen til at indføre grapefrugt til Italien over land medfører en urimelig administrativ byrde eller overdrevne offentlige udgifter. Jeg skal bemærke, at indtil begyndelsen af 1985 kunne sådanne indførsler finde sted gennem et vist antal grænseovergange på landjorden. Den italienske regering har ikke på Domstolens anmodning været i stand til at pege på et bestemt forhold, som f. eks. stærkt stigende mængder smittede produkter eller ulovlige indførsler til italiensk område, hidrørende fra udlandet, som i givet fald kan forklare beslutningen fra 1985 om at begrænse indførslerne af grapefrugt ved at reducere antallet af indgangssteder til et vist antal havne, benævnt ved navn.

23. Spørgsmålet om omkostningerne ved indførsel af grapefrugt til Italien over land snarere end ad søvejen er klart et problem, som må løses af de pågældende importører. Kommissionen har ikke foreslået, at indførsler af grapefrugt fra andre medlemsstater og foretaget ad søvejen skal forbydes.

24. Sammenfattende er det min opfattelse, at den italienske regering ikke har godtgjort, at lukningen af grænseovergangene på landjorden for indførsler af grapefrugt, fra andre medlemsstater, var nødvendig for at hindre indslæbning til Italien af skadegørere, der findes på visse planter. Jeg skal derfor foreslå Domstolen, at den:

1) statuerer, at Den Italienske Republik ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 30, idet den har forbudt indførsel af grapefrugt fra andre medlemsstater via grænseovergange på landjorden;

2) tilpligter Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.